

**Benczes István:**  
**Válság és válságrendezés a Gazdasági és Monetáris Unióban**  
*Opponensi vélemény*

A dolgozat egésze tavaly jelent meg ebook formjában az Akadémiai Kiadónál, *Válság és válságrendezés a Gazdasági és Monetáris Unióban: a pénzügyi és gazdasági integráció forгатókönyvei* címmel. Terjedelmi okok miatt a DSc fokozat értékeléséhez az 1., 4., 5., 6., 7., 8. fejezetet vettem figyelembe. A kimaradt két fejezet az integráció elméletekről ad egy alapos áttekintést, de ezek kihagyása a kötet fő mondanivalóját nem befolyásolja.

A szerző arra a központi kérdésre keresi a választ, hogy „hogyan alakult az európai integráció a válságrendezés során?” (8. o.). Ennek a problémának az egyik alkérdése, hogy „miért választanak a felek (látszólag) szuboptimális megoldásokat”. Az irodalomban ritkán adnak szofisztikált válaszokat ezekre a kérdésekre. Az elmúlt évtizedekben hozzászokhattunk ahhoz, hogy az egymást követő válságok (alkotmányozás, pénzügyi válság, menekültválság, Brexit, populizmus, járvány) során folyamatosan olvashatjuk a katasztrófa-forгатókönyveket azzal kapcsolatosan, hogy az integráció gyengül, és az Unió hamarosan szétesik. A másik oldalon az integráció mélyül, hisz újabb és újabb területeken jelentenek be intézkedéseket a válságok lecsengése után. Benczes István nagydoktori disszertációjának legfontosabb eredménye, hogy képes az egymástól távol álló narratívákat egyetlen elméleti keretbe összefoglalni. Az elméleti keret két dimenzióban (centralizáció és kooperáció) négy lehetséges integrációs utat mutat be: dezintegráció, inkrementális reform, hegemonia és mélyülés. A dolgozat fejezetei az európai válságkezelés gyakorlatát ezekbe a kategóriákba helyezi el.

A dolgozat a jelölt önálló munkája, jelentős újszerű eredményeket tartalmaz. A pályázat nyilvános vitára bocsátását és a jelölt számára a DSc fokozat megítélését támogatom. A következőkben a dolgozat egyes fejezeteinek áttekintése révén fogalmazok meg néhány észrevételt és tovább vizsgálendő kérdést.

A 4. fejezet a dezintegráció esetét tárgyalja. Először egy érdekes gazdaságtörténeti áttekintés alapján bemutatja azt, hogy a fennmaradás elsősorban a támogató politikai akarat függvénye. A GMU kapcsán az optimális valutaövezetek elméletének keretein belül, elfogadva azt, hogy a hiányzó költségvetési újraelosztás, a végső hitelezői funkciók hiánya és a konvergencia elmaradása miatt a GMU nem optimális valutaövezet. A görög eset alapján azonban arra a

következtetésre jut, hogy ebből a megfontolásból önmagában egyáltalán nem következik a szétesés vagy az, hogy a kilépés jó döntés lenne. Ettől függetlenül a belső politika színterén megerősödtek azok a szereplők, akik a dezintegrációt pártolják. Ennek a fejezetnek a harmadik harmadában egy elméleti összegzés van arról, hogy a különféle integráció elméletek, hogyan látják a dezintegrációt. A fejezet végén azonban nincs összegzés vagy következtetés, esetleg egy fő tézis ebből a részből, ami kérdéseket vet fel arról, hogy mi a fő üzenet azon túl, hogy a különböző elméletek a folyamat eltérő aspektusaira mutatnak rá.

Az 5. fejezet a kis lépések stratégiájáról szól. A dolgozatban ez szinonimaként van használva az inkrementális stratégiával, ami érthető, ám szerencsésebb lett volna végig a magyar nyelvű elnevezésre utalni. Ez a stratégia a határozottabb mélyülés alternatívája, amikor az integráció szükségessé teszi az előrelépést, ám hiányzik hozzá a politikai akarat. Ennek egyik fő példája a görög adósságválság kezelése, amikor számos forduló volt szükséges a megoldáshoz, és a tárgyalások során a tagállamok és nem a Bizottság, azaz a nemzetek feletti szerv, játszotta a fő szerepet. A tárgyalások kapcsán a szerző kiválóan írja le a folyamatokat játékelméleti modellek segítségével. A második példa az Európai Stabilitási Mechanizmus kialakulása, aminek a támogatása csak szigorú feltételeesség mellett elérhető. Ám az európai IMF –fé formálódását épp a németek ellenzik, és fenntartják az igényt, hogy a jövőbeni mentőcsomagokról véleményt mondjanak. A fejezet harmadik példája a Fiskális Paktum, ami a Stabilitási és Növekedési Egyezmény egyfajta szigorításaként értékelhető, de ennek kialakítása során sem a Bizottság színt játszotta a fő szerepet, hanem a tagállamok. Sajnos a végén ebből a fejezetből is hiányzik az összefoglalás és a fő tanulság levonása.

A 6. fejezet azt a kérdést vizsgálja, hogy mennyiben hajlandó magára vállalni Németország a hegemon szerepet. Ebben a részben különösen érdekes a hegemonia liberális és realista megközelítésének az összevetése. Míg az előző a hegemont egy jóságos szereplőnek tekinti, amely a közösség részére közjavakat biztosít, utóbbi az erő pozíciójából biztosítja a rendszer nyitottságát és stabilitását. Az EU eredetileg arra jött létre, hogy ne lehessen egyetlen hegemon se, de az újraegyesült Németország az EU legnagyobbjaként egyfajta természetes hegemon. Ennek ellenére a hegemon szereptől kifejezetten vonakodik, és az integráció során Németország ragaszkodott ahhoz, hogy partnereivel megossza a terheket és a felelősséget is. A vonakodó hegemon szerepnek a pénzügyi válság során is előkerült, hiszen Németország vonakodott a feltételek nélküli kimentéstől csakúgy, mint az eurókötvényektől. A dolgozat ennek magyarázatát a német ordoliberalizmus és a francia keynesianizmus különbségében látja. Németország számára az EU szabályokat és normákat ír elő, ami hosszabb távon mindenki

előnyét szolgálja. A német hegemon szerepét korlátozza a szélsőséges AFD megerősödése is, ami szigorúan kritizál minden lépést, ami a német adófizetők pénzét veszélyezteti. Mindez hamarosan megkérdőjelezheti azt az axiómát, hogy a németek európaisága miatt mindig lehet rájuk számítani az integráció előmozdításában.

Talán ez a fejezet a legérdekesebb, és itt merül fel a legtöbb kérdés. Bár a szerző nem foglal állást, az olvasó érzése mégis az, hogy a feltételek nélküli kimentések és az eurokötvény lenne a valódi integráció mércéje. Ez azonban erősen vitatható. Akár Kelet-Németországra, akár Dél-Olaszországra gondolunk, a feltételek nélküli transzfereknek jelentős kockázatuk van. A szerző szintén nem foglal állást abban a vitában sem, hogy a gazdasági teljesítmény alapján a német vagy a francia rendszer a hatékonyabb – az erről való reflexió azért is lett volna érdekes, mivel ebből ítélhető meg az, hogy érdemes-e erőltetni a német szabály-alapú rendszert vagy sem. A német gazdasági modell fenntarthatóságáról jelentős nemzetközi viták vannak, ezeket is érdemes lett volna beemlíteni.

A 7. fejezet a mélyülés folyamatát tárgyalja, két eltérő eseten keresztül: míg a bankunió létrehozása komoly sikernek tekinthető, a fiskális unióhoz hiányzik a politikai akarat. Ebben a fejezetben központi kérdésként merül fel, hogy miért történt áttörés az egyik esetben, és miért maradt el a másik esetben. A szerző részletes áttekintést nyújt a bankunió körüli vitákról és ezek megoldásáról, és arra a következtetésre jut, hogy ott volt sikeres a reform, ahol a tagállamok érdekei konvergáltak és a pénzügyi válság rászorította a szereplőket a megállapodásra. A bankunióval kapcsolatos leírás részletes és alapos, ám hiányzik belőle egy fontos pillér: mi történt az európai szintű betétbiztosítási rendszerrel? Mennyiben befolyásolja ennek kudarca a bankunió sikerének a megítélését?

A 7. fejezet másik esete a fiskális unió kudarca. A szerző alapos áttekintést nyújt a fogalom értelmezése körüli vitákról. Rámutat arra, hogy a nemzeti szintű fiskális szabályok bevezetése egyfajta előfeltétele a szolidaritásra épülő fiskális uniónak. Amellett érvel, hogy utóbbi egy kockázatmegosztó mechanizmus, ami nem csupán a déli, hanem az északi államok számára is segítséget jelenthet az üzleti ciklus leszálló ágában (209. o.). Ez azonban meglehetősen erős feltevésnek tűnik – ha azonos eséllyel kerülhet bajba minden tagállam, akkor miért ne lenne elégséges nemzeti szintű anticiklikus politikát folytatni, aminek során minden tagállam tartalékol az üzleti ciklus felívelő szakaszában a nehezebb időkre? A kudarc magyarázataként a szerző helyesen mutat rá a tagállami költségvetési politikák komoly különbségeire, ahogy arra is utal, hogy a kormányzás minősége magasabbá dókat tesz lehetővé a munkavállalók és a

vállalatok felé. A fejezet végén a közös költségvetés lehetséges területeiről esik szó, melyek közül kiemelendő a védelmi kiadások emelésének a szükségessége. A fiskális unió azonban még ma is messze van.

A szerző mindenütt távolságtartóan ír az integráció fejleményeiről, azonban nem lehet nem észrevenni, hogy a fiskális uniót milyen lényegesnek tartja, és a német vonatkozást a kérdésben mintha nehezményezné. Az elemzésből némileg hiányoltam annak bemutatását, hogy a németek miért is vonakodnak az adófizetők pénzének spórolásán túlmenően. A 7. fejezetben előkerült a kapcsolat az adók beszedése és a kormányzás minősége között. Amikor a transzferek növelését ösztönözzük, akkor szerintem érdemes elgondolkozni azon, hogy ez javít vagy ront a kormányzás minőségén – ha az utóbbi, akkor kifejezetten káros lehet növelni az átutalásokat. Szintén hiányoltam annak elemzését, hogy a jelenlegi EU költségvetéshez a tervezett fiskális unió hogyan viszonyul.

A 8. fejezet egy összegzést nyújt a kötet legfontosabb megállapításairól. Ezek nem klasszikus tézisek, ahogy egy nagydoktorinál megszokhattuk, de ettől függetlenül elégségesek ahhoz, hogy a dolgozat újszerű gondolatait megítéljük. A legfontosabb állítás, hogy az integráció közösségi módszere a válságkezelés során háttérbe szorult, és felerősödtek a kormányközi megoldások. Ám a közösségi módszer sem tűnt el – a kormányközi megoldások is elsősorban a konszenzuskeresésről és nem az esetleges erőfölény kihasználásáról szóltak. Mindez összességében egyáltalán nem eredményezte az integráció erózióját, sőt, az újszerű megoldások még hatékonyabbá és ellenállóbbá tették az eurózóna működését. A dezintegráció lehetőségét a szerző a szélsőséges politikák elterjedésétől teszi függővé. A további mélyüléshez pedig lehetséges, hogy újabb válságra lesz szükség – ez a lehetőség a koronavírus járvánnyal talán már itt is van.

Benczes István dolgozata az integrációelméletek kombinációjának segítségével az európai integráció értelmezésének újszerű keretét adja. Az európai pénzügyi válságra adott reformok kategorizálása alátámasztja azt, hogy ez a keret jól használható összetett folyamatok értelmezésére. Az elméleti keret értéke, hogy relevanciája messze túlmutat a Gazdasági és Monetáris Unió kérdésein, és szint bármely közpolitika integrációs fejleményeinek az értelmezésére alkalmas lehet. Az elméleti értelmezés mellett a témának Magyarország számára fontos gyakorlati jelentősége is van, hiszen a leírt körülmények között kell meghozni azt a döntést, hogy mikor csatlakozzunk az euróövezethez. A dolgozathoz némileg hiányoltam ennek

a perspektívának a kifejtését is – a leírtak tükrében mi legyen Magyarország stratégiája az euró bevezetésével kapcsolatosan?

A felvetett további kérdések ellenére a dolgozatban magas színvonalú elemzés és újszerű eredmények találhatók. A disszertáció nyilvános vitára bocsátását és a jelölt számára a DSc fokozat odaítélését messzemenően támogatom.

Budapest, 2020. árpilis 29.

*Győrffy Dóra*